

早稲田大学 産業経営研究所『産業経営』
第46・47合併号 2010年12月 pp. 53-69

中小企業・ベンチャー企業の 公的支援策の政策評価に関する考察

石 井 芳 明

要 旨

行政による政策、施策、事業についてその効果を測定して評価する政策評価は、行政改革の一連の動きの中で本格的に実施されるようになり、政策決定プロセスの中に組み込まれてきている。各省庁においては、事前評価、事後評価を実施し、年次報告を国会に提出している。最近では行政刷新会議による「事業仕分け」が新たな政策評価として注目を集めた。しかし、政策評価に関しては、その方法論は確立されていない。本稿においては、政策評価に係る概念を整理したうえで、中小企業・ベンチャー企業の公的支援策に分野を絞って政策評価の内容を検討した。従来からの予算査定における評価、経済産業省の政策評価システムによる事後評価、外部有識者の評価委員会による評価、事業仕分けによる評価、研究者による評価の事例を挙げてその評価内容を比較した。その結果、多様な評価の方法が存在し、評価視点や内容に大きな幅があることが分かった。特に、事業仕分けと他の評価との乖離は大きい。このような多様な評価が政策決定プロセスに大きな影響を与えていることを勘案すると、政策のよりよい企画と実施のためには、評価の方法論を確立し、より安定的な評価の実施が必要と考えられる。政策にかかるインプット、アウトプット、アウトカムを定量的、定性的に分析し、社会的な要素や時間的な要素などの外部要因等を勘案した総合的な評価手法の確立と実施が必要である。

キーワード：政策評価、中小企業、ベンチャー企業、公的支援策、政策決定プロセス

Evaluation of Public Policies to Support Small and Medium Enterprises and Venture Businesses

Yoshiaki ISHII

Abstract

Policy evaluation has become an important policy process mandated by the recent political reforms in Japan. Government organizations evaluate efficiency, effectiveness, and necessity of policies, and report to the Diet every year. On the other hand, methods of evaluation are not specified and vary according to the system used. This paper examines evaluations of policies in support of Small and Medium Enterprises and Venture Businesses. The examination concludes that a more comprehensive policy evaluation system is required to plan and implement more effective SME and Venture policies. Analyzing Input, Output and Outcome with quantitative and qualitative methods and adding the factors of “social frame” and “time frame” will make possible a more relevant and rational evaluation.

Key words: Policy evaluation, SME, Venture Business, Support program, Policy making process

投稿受付日 2010年7月20日
採択決定日 2010年10月2日

早稲田大学大学院商学研究科博士後期課程

1. はじめに

行政による政策、施策、事業についてその効果を測定して評価する政策評価の動きは、1980年代の英国サッチャー政権における Value for Money を理念とする評価活動に始まり、米国のクリントン政権下での National Performance Review などの展開¹⁾を見せた。日本においては、橋本龍太郎首相の行政改革の動きの中で本格化し、2001年には内閣府による「政策評価ガイドライン」の策定、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(以下、「政策評価法」という。)の立法など、政策の意思決定プロセスの中に組み込まれてきている。各省庁においては、この評価体系の中で、事前評価、事後評価を実施し、年次報告を国会に提出している。最近の新たな動きとしては2009年に行政刷新会議による「事業仕分け」が実施されている。事業の費用と成果を問いただして、税金の無駄使いを指摘し、官僚を叱責する様子に拍手喝采を送った国民も多い。しかし、事業に詳しくない委員が短時間に施策の今後のあり方を決定してしまうことに疑問を持った人も少なからずいたのではないかな。

日本で政策評価の動きが本格化して10年近くなるが、その方法論は確立されていない。政策評価の多くは行政による自己評価であり、各省庁において評価対象に応じて異なった手法をとっている。また、事業仕分けのように政治的な評価が突如入ってくることもある。

筆者は中小企業・ベンチャー企業政策の分野において行政実務に従事してきており、制度の創設・廃止・拡大・縮小などの幾多の事象を見る中で、安定的な政策評価の手法の確立の必要性を感じてきた。本稿では、政策評価の動きを概観し、中小企業政策・ベンチャー企業政策の分野で具体的事例を挙げてその内容を検討しつつ、より効果的な政策評価について考える。

以下の本稿の内容を簡単に紹介する。第2章は、政策評価に係る概念を整理し用いられる用語の関係性を示した上で、日本の政府全体の政策評価の動きを示す。第3章では、中小企業・ベンチャー企業の公的支援策の政策評価について、予算査定、事後評価、外部有識者による評価、事業仕分け、研究者による評価を事例を交えつつ見てゆく。第4章では、これらの評価の比較を行い、政策評価のあり方を考える。第5章では、本稿の結論と今後の研究課題を示す。

2. 政策評価の動きの概観

2.1 政策評価に係る概念の整理

「政策」とは行政目的を実現するための方策である。政策評価の基本的事項を定める政策評価法では政策を「行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策その他これに類するもの」と定義している。

一般に、行政目的を実現するための「政策」(Policy)の下に、その方針に基づく具体的な制度である「施策」(Program)が作られ、そのもとで個別の行政の行為である「事業」(Project)

が実施されるという政策体系が形成されている。「政策評価」はこの政策体系を評価するもので、政策や施策を評価する「政策評価」、施策や事業を評価する「行政評価」を合わせた概念とされていることが多い（佐々木 2003；黄 2004）。政策評価法においてもその解釈に従って評価実務が実施されている。

政策評価においては、政策、施策、事業のための予算や人員など資源の投入である「インプット（Input）」、インプットにより生み出された実施結果である「アウトプット（Output）」、アウトプットがもたらす経済的・社会的効果である「アウトカム（Outcome）」が測定される。評価基準としては、効率性（efficiency）、有効性（effectiveness）、必要性（necessity）、などが用いられる（宮川 1994；宮川 2002）⁽²⁾。内閣府に設置された政策評価府省連絡会議では2001年に「政策評価ガイドライン」を策定し、評価の基本的な観点・一般基準を提言している。ガイドラインでは政策評価の際の一般則として、「必要性：目的の妥当性や行政が担う必然性があるかなど、効率性：投入された資源量に見合った結果が得られるかなど、有効性：期待される結果が得られるかなど、公平性：政策の効果の受益や費用の負担が公平に配分されるかなど、優先性：上記観点からの評価を踏まえ他の政策よりも優先的に実施すべきかなど」といった観点が示されている（内閣府 2001）。また、これらの概念と合わせて政策の効果を見る際には、その政策の実施の際の景況や社会情勢、規制制度の状況など外部要因（Exogenous Factors）に配慮する必要がある。

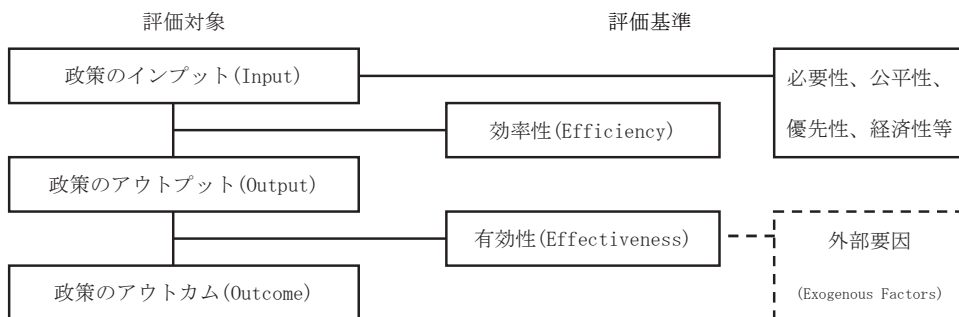
これらをもとに最もシンプルに政策評価の基本概念を示すと図表 1 のようになる。

ここで、インプットを Ip, アウトプットを Op, アウトカムを Oc, 効率性を Efi, 有効性を Efe, アウトカムの創出に関連する外部要因を Exo とおくと、インプットとアウトプットと効率性の関係は以下のような関数（fop）で表される。

$$Op = f_{op}(Ip, Efi)$$

よってアウトプットを大きくするためにはインプットを増やすか、効率性を高めるかによる。しかし、アウトプットとアウトカムと有効性の関係については、有効性が単なる比率の概念ではなく、何をアウトカムと考えるかといったことや、外部要因の影響についても考える必要があるた

図表 1．政策評価の基本概念



出所：筆者作成

め、単純な数式化はできない。あえてアウトカムを求める式を書くならば、アウトカム関数を foc とすると、

$$Oc = f_{oc}(Op, Efe)$$

となり、前の2式をまとめて、外部要因を加えると、

$$Oc = f_{oc}(Ip, Efi, Efe; Exo)$$

のようになる。

インプット、効率性、有効性を高めて、外部要因がプラスに働けばアウトカムは大きくなる。また、必要性、公平性、優先性、経済性等については、政策のインプットの可否、資源の投入量の決定に影響を及ぼす。政策評価においては、これらの概念の関係を十分に認識しつつ検討を進める必要がある。

政策評価における効果の測定については、具体的なアウトプット、アウトカムを数値で現されるデータによって測定する「定量的評価」と、数値で現れない事象をインタビュー等による記述やケーススタディによって測定する「定性的評価」がある。客観性を持たせるために政策評価は定量的であるべきという説と、政策効果を数値で現すことの限界を指摘する説と双方あるが、現在では定量的評価と定性的評価を組み合わせることが望ましいという説が主流となっている(Weimer et al. 1989; Baker 2000)。その重点の置き方に関して、アウトプットは、具体的な政策の実施状況等であるのでその多くの部分が定量的な分析が可能である一方、アウトカムについては、定量分析に加えて定性的な分析が一定の重みを持つてくると考えられる。

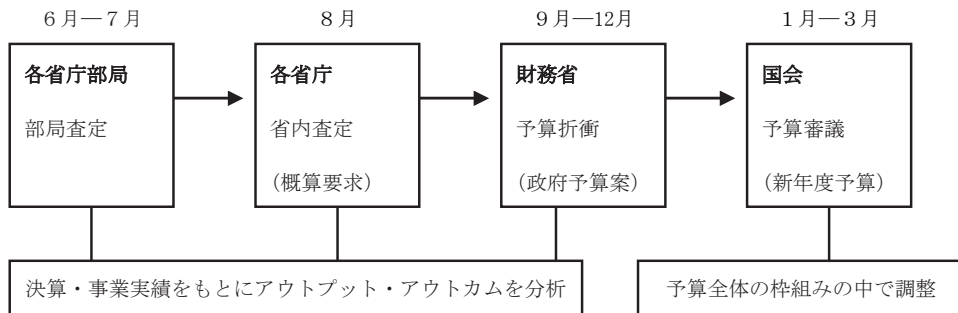
2.2 行政における政策評価の動き

行政がその政策、施策、事業の効果を評価し、資金や人員などインプットとしての政策資源の投入量や政策の実施方法の改善を図る、施策の創設や廃止を考えるという活動は、旧来から予算査定、決算審査、機構定員決定のプロセスの中で行われている。

特に、施策に投入する資金を決定する予算査定プロセスは、施策の必要性の検討と実際の実施結果や今後の結果予測が大きなポイントになり、客観的な指標を用いることも多い。国から自治体に至るまで、このプロセスで実質的な政策評価がなされてきており、現在も重要な評価及び意思決定のプロセスであると言える。その主な流れは図表2のとおりである。

国の場合は毎年7月頃に施策実施部局が過去のデータや今後の予測等により次年度の施策について内容や規模を検討して予算要求資料を作成し、部局査定、省内査定の上で各省庁の概算要求を決定する。この過程においては、既存施策であれば前年度の決算をもとに予算がどれくらい執行され、どれだけの事業実施があったかなどアウトプットの確認と、施策の効果に関してアウトカムの把握可能なものについての審査がなされ、かつ、その時の各省の政策の方向性との整合などが検討される。新規施策であれば施策の必要性、類似事業の状況が判断基準となる。その後9月から12月にかけて財務省で各省庁の概算要求が審査され査定がなされる。ここでは、各省庁で

図表2. 予算査定プロセス（国の場合）



出所：筆者作成

検討された事業の内容や効果をさらに客観的にみるとともに、国全体の予算の大枠との関係での議論となる。これらを取りまとめて年末に予算案が決定される。その後、政府内で閣議決定された政府予算案は国会に上程され、政治的な観点を含めて審議がなされ予算が決定する。

予算査定プロセスは、施策の既定路線の維持を前提とすることが多く、政策の大枠の見直しが図られにくい。また、省庁・部局のセクショナリズムによる省益優先や、特定の業界や地域に利益誘導を図る政治的配慮の影響も受け、必ずしも合理的でない評価がなされることも多い。

そこで、近年ではこの予算査定プロセスの中での評価に加えて、政策の効果測定に客観的評価指標を導入し、より客観性、透明性を持たせる本来の意味での政策評価の動きが出てきている。予算査定とは別に、政策評価をひとつの独立した意思決定プロセスとして確立する動きである。

日本における独立したプロセスとしての政策評価は、1990年代後半の橋本龍太郎内閣における行政改革の中で提唱され、「国民本位の効率的で質の高い行政の実現」、「国民的視点に立った成果重視の行政への転換」「国民に対する行政の説明責任の徹底の観点」³⁾から実施されている。まず1997年の行政改革会議で具体的な議論が始まり、行政改革会議最終報告では、政府における評価機能の充実の必要性和、各省における評価機能の強化を以下のように謳っている。

「従来、わが国の行政においては、法律の制定や予算の獲得等に重点が置かれ、その効果やその後の社会経済情勢の変化に基づき政策を積極的に見直すといった評価機能は軽視されがちであった。しかしながら、政策は実施段階で常にその効果が点検され、不断の見直しや改善が加えられていくことが重要であり、そのためには、政策の効果について、事前、事後に、厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組みを充実強化することが必要である。」（行政改革会議 1997）

これを受けた具体的な動きとして、2001年6月には、政策評価法が制定され、2002年6月から施行されている。同法はその目的として「この法律は、行政機関が行う政策の評価に関する基本的事項等を定めることにより、政策の評価の客観的かつ厳格な実施を推進しその結果の政策への適切な反映を図るとともに、政策の評価に関する情報を公表し、もって効果的かつ効率的な行政

の推進に資するとともに、政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすること」(第1条)を掲げている。評価の体系としては、各省が政策効果を把握し、必要性、効率性、有効性等の観点から自ら評価すること(第3条)、評価結果は予算の作成等に適切な活用を図ること(第4条)を定めている。

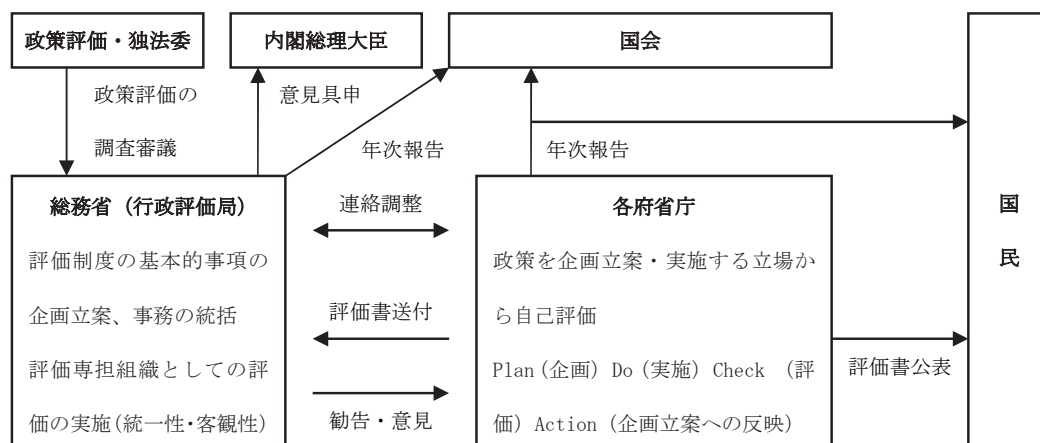
各省庁ではこの動きに対応して省庁レベルの政策評価を実施している。経済産業省では、「経済産業省政策評価基本計画」(経済産業省 2001)において以下のように評価の考え方と方法を示している。

「基本的な考え方：政策評価は、「企画立案(Plan) 実施(Do) 評価(Check) 実施(Action) (PDCA)」に基づく政策マネジメントの重要な要素のひとつである。その実施に当たっては、政策マネジメントの透明化を図りつつ、質の高い政策を企画立案し、それを確実に実施して最大限の成果が挙がるよう、的確に取り組むことが必要である。政策評価の実施方法：施策の成果(アウトカム)に着目して目標を設定し、その実現へ向けた具体的な取組や実施期間、最終的な実績・成果等を総合的に勘案して目標の達成度合いを評価する「実績評価」を行うことを基本とする。このような施策単位に基づく実績評価に加えて、必要に応じて個別事業レベルでの評価(事業評価)を行うこととする。」

このような各省庁の政策評価の仕組みについては、総務省の行政評価局において事務の統括や統一性、客観性の確保がなされている。また、総務省・各府省庁からは毎年度の政策評価の結果を年次報告として国会に報告し、国民に対しては年次報告と各府省庁の評価書が公表されることとなっている。一連の政策評価の枠組みの全体像を図に示すと図表3となる。

これらに加えて、各省庁で外部有識者等を使った独自の政策評価や政策研究を実施することもある。これは、行政による自己評価を補完し、評価に客観性を持たせる動きとも言える。

図表3. 政策評価の全体像



出所：総務省行政評価局の資料をもとに筆者作成

以上のような評価の動きに加え、2009年からは行政刷新会議による「事業仕分け」が実施され、政策評価のあり方に大きな影響を及ぼしている。「事業仕分け」は2009年の民主党の鳩山由紀夫内閣において、政策評価に新しい動きとして、行政刷新会議により実施されている。行政刷新会議は「国民的な観点から、国の予算、制度その他国の行政全般の在り方を刷新するとともに、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方の見直しを行うため」^{〔4〕}に内閣府に設置された機関で、議長に内閣総理大臣、副議長に内閣府特命担当大臣（行政刷新）、構成員として内閣総理大臣が指名する者及び有識者が着任している。事業仕分けは行政刷新会議によって実施され「公開の場において、外部の視点も入れながら、それぞれの事業ごとに要否等を議論し判定するものであり、透明性を確保しながら、予算を見直すことができる有効な方法」^{〔5〕}とされている。政策の効果について議論・判定し、その結果が行政の意思決定に強い影響を及ぼしているため、この事業仕分けも政策評価の新しい動きといえる。

3. 中小企業・ベンチャー企業の支援策の政策評価の概要

3.1 中小企業政策・ベンチャー企業政策の現状と政策評価

政策評価の流れを踏まえつつ、以下、中小企業・ベンチャー企業を対象とする支援策の政策評価について考察する。

中小企業政策は、1963年に中小企業政策の理念、目的、手法などを定める「中小企業基本法」が制定されて以来、大企業と中小企業の二重構造、格差の是正に対して政策的なアプローチを図るために、中小企業の経営や設備の近代化、集団化によるスケール・メリット追求の支援、政府系金融機関等による資金調達の支援など、様々な施策が中小企業庁を中心に実施されてきている。1999年には、中小企業基本法が改正され、多様な事業分野において特色ある事業活動を行う企業の支援、中小企業者が創意工夫を生かして経営の向上を図ることの支援が強化されることとなった。すなわち、旧来の弱者保護の政策に加え、多様な中小企業の支援を通じて、新たな産業を創出し、雇用を増大させる政策へと舵が切られたのである。このような変遷を経て、経営革新、新技術開発支援、企業間連携促進などの新しい施策が講じられるようになってきている。

ベンチャー企業政策は、新規性・成長性を有する新興企業の支援政策として、1990年代の中盤から実施されている。通商産業省（現経済産業省）では、1994年にベンチャー企業の支援を実施するために産業政策局にベンチャーを専門に所管する新規産業室が設立されており、ストックオプション制度やエンジェル税制などの制度基盤整備やベンチャー企業へのリスク資金供給のためのベンチャーファンド支援、大学の研究開発成果を産業に移転するためのTLO（技術移転機構）整備などの多様な施策が実施されてきている。

これらの中小企業・ベンチャー企業政策に関しては、予算査定プロセスにおける評価や経済産業省の政策評価システムに基づく政策評価、個別施策に関する外部有識者の評価委員会による評価が実施されてきている。また、事業仕分けによってもいくつかの施策の評価がなされている。

このほか、研究者による評価の研究も近年始まっている。

3.2 予算査定における政策評価

中小企業政策・ベンチャー企業政策の大部分は経済産業省の中小企業庁と経済産業政策局において実施されており、それぞれの部局において毎年度の予算要求にあわせて評価がなされる。

中小企業政策に関しては、中小企業基本法の法律体系のもと、中小企業対策費として独立した枠組みで査定がなされてきており、規模は大きくないが比較的安定した予算額を前提として査定がなされている⁽⁶⁾。このため、既存事業の改善を中心に評価がなされることが多い。ただし、中小企業金融などは政治的な影響を受けることもある。

ベンチャー企業政策に関しては、政策自体が新しく、基本法とその体系下の法律がないために、制度の改廃も多い。予算査定における評価もその年度毎の政策の動向に左右されて大きく変動する。あるときは重点項目となった施策が、年度が変わるとほとんどフォローされないこともしばしば起こる。経済産業政策の指針である新経済成長戦略を見ると2006年の新経済成長戦略においては、ベンチャー企業がイノベーションの担い手として位置づけられており、「革新的ベンチャー育成」の項目のもとベンチャー支援体系の構築が謳われ、支援機関の補助、ネットワーク化の促進など予算査定にも反映されたが、2010年の新経済成長戦略では、ベンチャーという言葉自体が消え、結果として予算も大幅に削減されている。新規性、成長性を有する特定の中小企業としてのベンチャー企業自体の存在は変わらないが、予算査定をはじめとする政策面ではベンチャー企業政策は安定性を欠く分野といえる。

3.3 経済産業省の事後評価による政策評価

経済産業省では、中小企業・ベンチャー企業政策を政策評価システムの中で「中小企業事業環境整備、経営革新・創業促進、経営安定・取引の適正化、技術革新の促進・環境整備、経営イノベーション・事業化促進」といったカテゴリーに位置づけて、各施策レベルで順次、事前評価、事後評価を実施し、各年度に実施した事後評価書と年次報告書を公表している。

この評価においては、施策のアウトカムに関して設定した目標に対して、達成度合いを評価する「実績評価」を基本に、目的や必要性の確認、目標の達成状況、有効性・効率性の確認などアウトプットの把握とアウトカムの分析をしている。

事後評価書における具体的な評価項目は、「施策目的」、「施策目標・指標」、「施策の必要性」、「施策実現に向けた取組の全体像」、「施策の実施状況、目標の達成状況」、「今後の課題、改善の方向性、施策の展開」、「施策の有効性・効率性」、「関連する閣議決定や施策方針演説等における位置づけ」、「施策に対するユーザーや有識者の意見」となっており、年度ごとに評価カテゴリーを決めて評価を実施している。ここでは、その具体的事例として、2008年度の中小企業事業環境の整備、2009年度の経営革新・創業促進の概要を図表4に示す。

図表 4. 事後評価の事例（中小企業事業環境整備・経営革新・創業促進）

	2008年度 中小企業事業環境の整備	2009年度 経営革新・創業促進
施策目的	中小企業の多様な資金調達手段の確保及び必要かつ十分な資金供給を行うとともに、我が国中小企業の国際展開に伴うリスク提言を図り、中小企業の事業活動の活性化を図る。	中小企業者が行う、新商品・新サービスの開発等による事業展開の取り組みを支援することにより中小企業の経営革新・創業等を促進し、中小企業の活性化・健全な発展を図る。
施策目標・指標	中小企業の事業活動を拡大充実させるための資金供給の円滑化【指標】セーフティネット保証、緊急保証、セーフティネット貸付の実績（件数・金額）、融資・保証制度の拡充等 中小企業の海外展開（輸出・投資）の円滑化【指標】国際展開に関する入手情報や研修、専門家派遣に関する利用者の満足度、企業からの相談件数と障害事項の改善件数、商談件数等	中小企業の事業環境整備を図り、経営基盤を強化すること【指標】経営革新計画の承認件数5,000件、経営革新計画終了後に年3%以上の付加価値額を達成した企業の割合100% 高度な技術力を備えた中小企業の層に一層の厚みを持たせること【指標】中小ものづくり高度化法における認定件数（累計）1,100件、SBIR 特定補助金の実施件数91件、SBIR 特定補助金の目標額400億円等
施策実施状況、目標達成状況	セーフティネット保証 2007年度：75,555件15,929億円 セーフティネット貸付 2007年度：103,065件12,146億円 無担保特例・担保不足特例の拡充等の制度拡充 国際展開に関する入手情報等の満足度 2007年度：94% 企業からの相談件数2007年度：534件 障害事項の改善件数2007年度：113件 商談件数2007年度：45,978件等	経営革新計画の承認件数2008年度：4,261件 経営革新計画終了後に年3%以上の付加価値額を達成した企業の割合2008年度：53.2% 中小ものづくり高度化法における累計認定 2008年度：653件 SBIR 特定補助金の実施件数2008年度：64件 SBIR 特定補助金の目標額2008年度：390億円等
今後の課題、施策展開	資金供給の円滑化：個々の中小企業の事業実態や信用リスク等を適切に判断し、かつ、不動産担保や保証に過度に依存しない融資を引き続き推進する。また、資金繰りが厳しい中のセーフティネットとして、公的金融を着実に実施するとともに、金融庁と連携し、中小企業金融の8割を担う民間金融機関が中小企業に向けて必要な融資を行うよう促す。さらに、中小企業者の資金ニーズを早めに捉えられるよう体制を整備し関係機関と協力していく。海外展開の支援：中小企業の海外展開が進展する一方、海外からの撤退や現地事業の行き詰まりといった問題に直面する事業者も多い。中小企業が海外進出した後、現地で継続して円滑に事業活動を実施できる環境を整備していく。	（有効性）中小企業の新事業活動や経営革新・創業を支援することは、経営革新・創業という活動が中小企業の行う事業活動の中でも特に新たな価値を生み出す蓋然性が高く、当該事業活動を積極的に支援することが経済全体を活性化することにつながる。一方、このような事業活動の取組は、通常の事業活動と比べ、より強く事業活動における不利に直面することが多いと考えられるため、特にこのような事業活動における阻害要因を取り除くための施策を国が講じることが有効性が高い。（施策の展開）今後も引き続き、中小企業新事業活動促進法、農商工連携促進法等による新事業の取組を積極的に支援していくとともに、更なる事業展開の促進を図るため、事業計画遂行のサポートについて、事業者のフェースに応じて課題解決を図れる専門家支援を実施する。

出所：経済産業省 平成21年度事業評価書、平成20年度事業評価書をもとに筆者作成

3.4 外部有識者の評価委員会による政策評価

政策評価システムによる評価とは別に、各施策実施部局や機関において政策の改善や透明性の向上のために個別施策について独自に外部有識者により評価委員会を組織して政策評価を実施することもある。ここではその事例として、中小企業基盤整備機構のベンチャーファンド事業を挙げる。ベンチャーファンド事業は、創業期、アーリーステージのベンチャー企業に対してのエク

イティ・ファイナンスを促進し、ベンチャー企業の成長と発展を支援するための施策として、1999年に創設されている。中小企業基盤整備機構が、創業7年未満の中小企業に投資する等の条件を満たす民間のベンチャーファンドにファンド総額の二分の一を上限に資金を出資する事業で、2009年3月末時点で85ファンド、1440億円のファンド組成がなされている。各ベンチャーファンドからのベンチャー企業への投資は、投資先企業数2045社、投資総額904億円となっている。

中小企業基盤整備機構では、ベンチャーファンド事業の評価のために、「ファンド事業評価・検討委員会」を外部有識者（大学教授、弁護士、公認会計士、業界代表、支援機関代表）によって組織し、2007年に、「ベンチャーファンド事業に係る評価・検討中間とりまとめ」を発表している。ここでの評価の基本的な考え方としては、政策評価の一般基準である「効率性」、「有効性」の観点を踏まえて、まず、直接的な実績としてのアウトプットとより幅広い効果としての投資先企業の成長性などのアウトカムを測定することとし、あわせて、独立行政法人の事業として継続できるように資金の不当な毀損の防止の観点から収益性のチェックを実施している。委員会は2007年の1月から7月まで4回開催され、中間とりまとめが発表されている。その概要は図表5のとおりである。

図表5. 外部有識者の評価委員会による評価の事例（ベンチャーファンド事業）

評価指標	①投資先企業の成長に関する指標（売上高成長率、経常利益成長率、ROA改善率、従業員増加率、IPO達成状況、その他のエグジットの状況等）②投資先企業の満足度等に関する指標（満足度（出資金額、ハンズオン支援）、経営に及ぼす効果（企業の成長、ガバナンス向上への貢献）等）③投資の政策的意義に関する指標（アーリーステージ企業への投資の比率、産学官連携、次世代産業、地域企業等への投資の比率、取締役派遣等ハンズオン支援の状況等）④ファンド組成の政策的意義に関する指標（民間資金のマッチングの状況、独立系・新進ベンチャーキャピタルへの出資の状況、中小機構の他の支援策との連携の状況、その他政策的意義に関する定性データ）⑤ファンドの収益性に関する指標（内部収益率（IRR：Internal Rate of Return）、投資倍率、出資金額分配率（D/PI：Distribution to Paid-In）等）
評価結果	2007年時点での評価としては、事業の実施状況は順調で、投資先企業の成長や満足度も十分であり、政策的効果として、民間エクイティ資金の呼び水効果や、独立系ベンチャーキャピタルの育成効果、アーリーステージ・地域企業・産学連携等への資金誘導効果も一定の成果を上げていることが確認された。また、収益性についても基本的な収益性の要件が満たされていると認められ、ベンチャーファンド出資事業は効果的に運営されていると考えられる。
今後の課題	ファンドの運営においては、①ファンド提案の審査プロセス・モニタリングプロセスの一層の改善（プロセスの標準化、ファンドの審査・管理体制の整備、管理能力の向上）、②ファンド契約の一層の改善（組合契約の横断的検証とモデル契約の検証）、③ファンド事業制度要件の更なる検証、などが効果の向上に有効と考えられる。また、評価に関しては、①データの整備と分析（中小機構データの更なる整備、業界データとのベンチマーク、国際的なデータとのベンチマーク）、②評価手法の向上（政策的意義とリターンのバランスの検証、評価精度の向上、評価指標の見直し、新たな評価手法の研究）、③評価結果の活用（事業運営の改善への活用、PRへの活用）、などを検討し、PDCAサイクルの向上を図るべきと考えられる。特にハンズオン支援などの定性評価については投資先のニーズやステージに応じて測定できるようにすべきである。

出所：中小企業基盤整備機構（2007）「ベンチャーファンド事業に係る評価・検討中間とりまとめ」をもとに筆者作成

3.5 事業仕分けによる政策評価

2009年から内閣府に設置された行政刷新会議がワーキンググループを組織し「事業仕分け」として各施策の評価を実施している。ワーキンググループの評価者は、国会議員、副大臣・政務官（内閣府・財務省）、大学教授、自治体職員、元自治体首長、企業エコノミスト、弁護士、コンサルタント等であり、第1回は2つのグループ、第2回は3つのグループに分かれ行政側からの概要説明書に基づく説明を聞いたうえで評価を決定している。概要説明書に記載される項目は、事業の目的、対象、スキーム、実施体制、コスト、事業費、事業実施状況、事業の必要性、類似事業、他の主体との役割分担、成果目標、成果実績、特記事項等である。第1回の事業仕分けは2009年11月、第2回は2010年の4～5月に実施されており、その中で中小企業・ベンチャー企業政策に関するものの事例をあげると図表6のとおりである。

3.6 研究者による政策評価

行政を主体とする評価に加えて、研究者によって中小企業・ベンチャー企業政策の施策、事業

図表6. 事業仕分けによる評価の事例（ものづくり中小企業製品開発等支援補助金・ファンド事業）

	ものづくり中小企業製品開発等支援補助金	中小企業基盤整備機構ファンド事業
結果	予算計上見送り	当該法人が実施し、事業規模は縮減
コメント	<p>○中小企業のものづくりにどのように効果があったのか明確となるまで、新たな予算化は避けるべきではないか。実質的に補正予算における景気対策として認められ、2,282件、約570億円のコストがどのような効果を生んだのか、その評価と査定が求められる。特にものづくりにどの程度役にたったのか精査すべき。○補正予算のときと同じスキームで実施するのは止めるべき。景気対策なのかものづくり支援なのか不明確。補正予算執行の実績を評価した上で、ものづくり中小企業を支援するためのスキームを考え直すべき。天下り団体に事業を委託すべきではない。○平成21年度の補正予算573億という多額の補助金事業が突然始まっている。内容もこれまでの補助事業のスタンダードである製造開発を大きく超えて、流通販売、自社内人件費まで入れることができる極めて使い勝手の良いものであったので、中小企業庁の予想をはるかに超える12,224件の申し込みとなった。そのことによる拙速な審査体制は、結果として事業者間に不公正な採択となったと思える。○典型的な旧政権のバラマキである。○平成21年度補正予算約570億円のうち32億円が事務費などで全国中小企業団体中央会に入っている点は改善すべき○少数の対象に対する多額の補助はフェアネスの確保が最も重要。</p>	<p>○仕分けで不要になった資金（国庫のお金）を、別の事業を見出していたずらに浪費している様は、納税者には理解されるはずはない。○税金を使って、創業支援のリスクを極力とるべきではない。速やかに廃止すべき。○既に投資してあるものについては、早期に回収を目指す。○創業支援については、国による投資ではなく、税制その他別の仕組みで考える。○前提として日本におけるベンチャーファイナンスの不足は、資本の問題ではない。○リスク管理が甘い。これをもっと改善すべき。○民間のファンドに対してリスクの一部を肩代わりするという仕組みの方が優れていると思われる。ごく少数（2,600社）の中小企業を行政が選んで優遇投資をする必然が不明。○現状施策では創業促進効果が小さい。○一定の必要性はあるだろうが、事業スキームと税金の使われ方としての精査が必要。○ファンド出資の見通しの説明が不十分なので、他の支援方法を検討すべき。○ファンド出資の必要性はあると思うが、より効果的なスキームが求められる。○実態に応じた資金で行うべき。○毎年の予算措置に切り変えるべき。○日本のファンド出資は、極端にエンジェル的人格を欠いている。国がエンジェル出資をすることは不可能なので、民間パートナーに可能な限りエンジェル的な出資をお願いするためのスタートマナーを国会の議論なしに認めることはできない。○ベンチャー出資などへの重点化を図るべき。</p>

出所：行政刷新会議「事業仕分け」ホームページをもとに筆者作成

の効果を分析・評価する動きも出てきている。もともとは、欧米での研究が先行しており、OECD の政策コンサルタントである英国ワーヴィック大学ビジネススクール中小企業センター所長のストーリー教授は、政策評価の枠組みとして6つの評価ステップを示している（Storey 1998）（図表7）。

この枠組みに関して実際の欧米での研究の進捗を見ると、英国では、第6段階の評価まで実施したのが見られ、米国においては第4段階までのものが主流となっている（江島・石井 2003）。

例えば、Roper. et al. (2001) は、英国の中小企業向け経営支援センター Business Link の支援の効果に関して第6段階にいたる評価を実施している。ここでは制度利用企業のグループと同様の特性を持つ企業グループ（コントロールグループ）を設定し、生産性の向上などの指標を比較している。比較に当たっては、利用時点で既に成長性のある企業を制度として選別しているのではないかというセレクションバイアスの制御も実施している。この結果、Business Link は政策意図である急成長企業の創出に必ずしも繋がっていないが、支援先企業の成長性の向上には概ねプラスの効果があることが示されている。

Lerner (1999) は、米国の小規模なハイテクベンチャー企業に対する支援制度の中で、最も規模の大きい施策である SBIR (Small Business Innovation Research) について、第4段階の評価研究を実施している。ここでは、SBIR の制度の構造と補助事業の実施状況を整理した上で SBIR 利用企業933社を分析し、補助金を受けた企業について同様の条件を有するマッチング企業（業種・地域と規模）を特定して成長率について比較している。その結果、プログラム利用企業が高い成長率（雇用、売上高）を達成していることを確認している。同時に、多額の助成金を受けた企業は少額の助成金を受けた企業と比して成長率がマイナスとなっていること、ハイテク企業が少ない地域においては政治家の影響等で施策実施にゆがみが出ていることを指摘している。

日本においては、中小企業創造活動促進法の政策効果の測定に関して、Motohashi (2001)、江島 (2002; 2003) が、第6段階の分析を実施して政策の評価を試みている。ここでは、同法の

図表7. Storey 教授の6つの評価ステップ

第1段階：制度に則った実施状況の確認 支援が制度上のルール、法令を遵守して実施されているか。
第2段階：直接的な実績（アウトプット）の把握 事業規模、支援対象企業の満足度、支援実施プロセスの課題
第3段階：施策の効果（アウトカム）の把握 支援対象企業の業績の変化、支援（インプット）と業績変化の関係の把握
第4段階：支援対象企業と類似する非支援対象企業群との比較
第5段階：非支援対象企業群（コントロールグループ）の精度向上
第6段階：バイアスを制御した上でのコントロールグループとの比較

出所：Storey (1998) をもとに筆者作成

認定を受けた企業の売上高、雇用者数、生産性の伸び率について、同様の企業規模、業種等の特徴を有するコントロールグループを設定して比較を実施している。結果として、認定企業は非認定企業より成長スピードが速い、同法による認定に伴う支援措置によって認定企業のパフォーマンスが高くなっていることを確認している。また、渡辺・植杉（2008）は、経済産業研究所の研究チームによる分析をもとに中小企業金融の特徴、政府系金融機関の役割、信用保証制度の効果の検証などを第4段階のレベルで実施している。しかし、これらの研究は、中小企業創造活動促進法や政策金融など政府の十分なデータの活用できるところに限られた施策に限定されており、欧米のように幅広い分野での研究が進んでいるわけではない。

4. 中小企業・ベンチャー企業の公的支援策の政策評価のあり方

4.1 政策評価の比較

ここまで見てきたように中小企業・ベンチャー企業政策の政策評価は様々な形態で実施されており、政策、施策、事業の決定プロセスに組み込まれてきている。予算査定、経済産業省政策評価システムの事後評価、外部有識者の評価委員会による評価、事業仕分け、研究者による評価について、その評価における重点の置きどころの特徴を第2章で示した基本概念の観点から比較すると図表8のようになる。ここでは、各評価で最も重点を置いて評価している項目を◎、評価している項目を○、少しは評価しているが十分ではない項目を△、評価していない項目を—として示している。

予算査定では施策の必要性を重点的に置きつつ、前年度の決算データをもとにインプット、アウトプット、アウトカムの一部を評価している。このプロセスでは、予算が必要かどうか、その金額はどれくらいが適正かという判断のために、事業目標と効果予測が重視され、施策の効果については、決算データから出てくる予算の執行状況と実施件数の数値をベースに評価がなされる。現状を前提とするインクリメンタルな検討になりがちで、かつ情報量が限定されるため革新的な判断は難しくなる。また、中小企業金融などの政治的な争点となりやすい施策においては査

図表8. 政策評価の比較

	予算査定	事後評価	外部評価	事業仕分け	研究者の評価
必要性等の検討	◎	○	○	—	—
インプット	○	○	○	○	—
アウトプット	○	◎	○	◎	○
アウトカム（定量）	○	○	○	△	◎
アウトカム（定性）	△	△	◎	—	○
外部要因	—	—	—	—	△

出所：筆者作成

定プロセスの最終段階に近づくにつれて政治の影響を受けやすくなる。

政策評価システムの事後評価では、施策の必要性を概観した上で、インプット、アウトプットを見て、目標の達成度合いを検討している。この目標の多くはアウトプットに関する指標が多いため、評価の重点もアウトプットの定量的な分析に置かれる。ここでは、実施件数、実施金額、満足度等の指標の分析がなされるが、その先のアウトカムの把握、有効性の分析までは至らないことが多い。また、行政の担当によって評価書が作成されるために、基本的には現状維持、事業の改善による拡大といった評価に傾斜しがちである。予算査定同様、情報量の不足や偏りが生じ、それが評価に影響を与える。中小企業・ベンチャー企業政策の場合は支援策の対象となる企業の売上、収益、雇用などのパフォーマンスの把握が重要であるが、その分析が十分ではないことが多く、今後の課題となっている。

外部有識者の評価委員会による評価では、施策の必要性、インプット、アウトプットを見つつ専門家の知見を活用してアウトカムの分析に重点がおかれる。中小企業基盤整備機構のベンチャーファンド事業の評価の場合は、投資先企業のパフォーマンスを含む多様な指標のデータとアンケート調査によってアウトカムの定量的評価と定性的評価を試みている。事務局側で十分な資料を作成した上で、中立的な外部有識者による評価を実施しており、有識者の専門性を活用できるので、アウトカムの幅広い分析まで可能となる。しかし、有識者の選定により評価が大きく左右されることや評価に費用や時間を要することなどの課題がある。

事業仕分けに関しては、行政側の作成する概要説明書で事業の目的、実施状況、必要性、成果目標、成果実績などの説明がなされた上で、評価者が評価しているが、実際の評価内容はアウトプットの一部を見ているのみのように見受けられる。また、図表6に示した事例の中で「天下り団体に事業を委託すべきではない」、「典型的な旧政権のバラマキである」といったコメントに代表されるように、事業自体の評価ではなく政治的な意図によって評価が影響を受けている状況も多く見られる。さらに、「税金を使って、創業支援のリスクを極力とるべきではない」、「ごく少数(2,600社)の中小企業を行政が選んで優遇投資をする必然が不明」というコメントに関しては、評価者が中小企業基本法改正による創業支援や成長企業育成支援の強化といった政策の流れなど評価に必要な基本的な項目を認識していないで評価しているという懸念も浮上する。ものづくり中小企業製品開発等支援補助金は、申し込み12,224件から2,282件を選定して、中小企業政策史上最も大きな約570億円の補助事業を実施しており、事後評価の基準に照らせば、アウトプットの面で優良事業といえるが、事業仕分けでは反対の効果が不明確な事業との評価となっている。同じく中小企業基盤整備機構のファンド事業も、外部有識者の評価委員会による評価では、事業の実施規模、投資先企業の成長や満足度、政策的な資金誘導効果において一定の成果を上げ効果が上がっているとされているが、事業仕分けでは資金の浪費であり規模縮小すべきとされている。ここで取り上げたものに限らず、事業仕分けにおける評価の多くは他の評価との乖離を抱えている状況にある。

研究者による中小企業・ベンチャー企業の支援策の評価は、中小企業創造活動促進法や政策金融などの限られた分野では進んでいるが、全体的に見ると日本ではまだ始まったばかりである。その背景には行政から提供されるデータが不十分であるので分析が制限されているなどの課題もある。また、評価の内容が定量的評価に重点が置かれがちであるため、今後定性的な評価を含めたアウトカムの把握の促進が必要と考えられる。

以上が中小企業・ベンチャー企業政策の評価の比較であるが、いずれの評価においても外部要因の分析が十分になされていないことも留意が必要である。研究者による評価では、コントロールグループを使った成果の比較などで外部要因をある程度考慮に入れているが、幅広い視点からの分析には至っていない。経済状況や、時間的な政策の流れなどの外部要因はアウトカムの実現に大きな影響を及ぼすと考えられ、この要因を加味した評価が今後の課題となると考えられる。

4.2 政策評価のあり方

ここまで述べてきたように政策評価の取り組みには、多様な手法が存在し、中小企業・ベンチャー企業政策の分野においては、評価視点や内容に大きな幅がある。特に、新しい動きとして出てきた事業仕分けは他の評価との乖離が大きく、政策評価のあり方に波紋を投げかけている。一方、このような乖離は事業仕分けに限らず、政策評価の取り組みの中で頻繁に起こっている。多様な評価が政策決定プロセスに大きな影響を与えていることを考えると、このような乖離は政策の安定性の面で問題となる。政策のよりよい企画と実施のためには、評価の方法論を確立し、より安定的な評価の実施が必要である。

そのための本質的な課題は、政策評価手法の「幅と深さ」である。政策の実施に直接的な影響のある予算プロセスや各省庁の事後評価、事業仕分けなどについては、行政内部で行われている政策評価のアウトプット、アウトカムの分析の方法のみに依存し、情報量の不足や偏りが生じる。また、純粋な評価視点に加え政治的な影響も出やすい。そこで、外部有識者による評価委員会や研究者の研究成果を取り入れて、より総合的な評価を実施する必要があるのではないか。また、中小企業・ベンチャー企業政策は、多様な企業に多様な支援を実施するため、景気の変動や業界構造の変化などの経済情勢の影響を評価の視点に入れるべきである。中小企業基本法の改正、ベンチャー企業支援の変遷などの政策の流れと方向性も、政策の効果に一定の影響を及ぼすものとして考慮の必要があると考えられる。

5. 結論と今後の研究課題

本稿では政策評価の概念を整理したうえで、中小企業・ベンチャー企業政策の政策評価について、事例を掲げて様々な評価視点や内容を見てきた。中小企業・ベンチャー企業の政策評価においては、評価視点や内容に大きな幅があり、事業仕分けをはじめとして、評価の乖離が存在することが分かった。これは、政策自体の企画立案や実施の面で安定性を損なう原因ともなる。その

ような乖離を是正し、より安定的な意思決定ができるよう総合的な評価方法の確立が必要である。政府内部では情報の不足や偏りが生じるので、客観的なデータを使った外部有識者や研究者の評価を積極的に政策評価に取り入れるべきである。専門的な知見のもとに、インプット、アウトプット、アウトカムを定量的、定性的に分析し、経済情勢や時間的な要素などの外部要因を勘案した総合的な評価方法の確立と実績の蓄積が求められる。

中小企業・ベンチャー企業政策の公的支援策の政策評価に関しての今後の研究課題は、総合的な評価方法の確立のために欧米の進んだ評価手法を使い精度の高い政策評価を外部要因分析を含めていくつかの分野で実施することである。また、そのような評価方法が行政実務に取り入れられ、より実効性と安定性のある政策立案・実施に貢献するよう実践的な研究を進めてまいりたい。

注

- (1) 英国の政策評価については児玉（2001）で背景と変遷が整理されており、米国の政策評価については上山（1998）で変遷や手法が示されている。
- (2) 評価基準としてはこの他にも、経済性、十分性、公平性、対応性、適切性など多様な基準があげられることが多い。
- (3) 総務省行政評価局 HP (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/seido.html)
- (4) 内閣府行政刷新会議ホームページ (<http://www.cao.go.jp/sasshin/rules.html>)
- (5) 内閣府行政刷新会議ホームページ (<http://www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/shiryo.html>)
- (6) 中小企業対策費は、近年1700億円～1800億円程度（2010年度は1800億円）をベースとしており、景気対策等の補正予算で追加がなされる傾向にある。

参考文献

- Baker, Judy. L. (2000). *Evaluating the Impact of Development Project on poverty: A Handbook for Practitioners*. The World Bank.
- 中小企業基盤整備機構（2007）.『ベンチャーファンド事業に係る評価・検討中間とりまとめ』
- 江島由裕（2002）.『創造的中小企業支援政策の評価』『一橋ビジネスレビュー』50巻2号.
- 江島由裕（2003）.「ベンチャー支援政策の検証—95年創設の創造法の間評価—」『UFJ Institute REPORT』Vol.8 No.4: 31-40.
- 江島由裕・石井芳明（2003）.「米・英・日の中小企業政策の現状と評価」『UFJ Institute REPORT』Vol.8 No.3: 40-51.
- 行政改革会議（1997）.『行政改革会議最終報告』
- 経済産業省（2001）.『政策評価基本計画』
- 経済産業省（2006）.『新経済成長戦略』
- 経済産業省（2009）.『経済産業省における政策評価の取り組みについて』
- 経済産業省（2010）.『新経済成長戦略』
- 児玉博昭（2001）.「英国における政策評価システム—公共サービス合意及びサービス提供合意を中心として—」『白鷗法学』第18号：173-210.
- 黄國光（2004）.「政策評価の仕組みとその課題に関する考察」『創価大学通信教育部論集』第7号：151-165.
- Lerner, J. (1999). The Government as Venture Capitalist: The Long-run Impact of the SBIR program, *Journal of Business* vol.72 no.3
- 宮川公男（1994）.『政策科学の基礎』：東洋経済新報社
- 宮川公男（1994）.『政策科学入門』第2版：東洋経済新報社
- Motohashi, Kazuyuki (2001). Use of plant level micro-data for SME innovation policy evaluation in Japan.

RIETI Discussion Paper Series 01-E-006

内閣府 (2001). 『政策評価ガイドライン』

Roper, S., M. Hart, G. Bramley, I. Dale, and C. Anderson (2001). Paradise Gained?: The Business Link Tracker Study. *Proceedings of the 24th ISBA National Small Firms Conference*, November 2001, UK.

佐々木亮 (2003). 『政策評価トレーニング・ブック』 龍慶昭監修：多賀出版.

Storey, D. (1998). Six steps to Heavens: Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses in Developed Economies. *Working Paper* No.59. Warwick Business School.

上山信一 (1998). 『行政評価の時代—経営と顧客の視点から—』：NTT 出版.

渡辺努・植杉威一郎 (2008). 『検証中小企業金融—「根拠なき通説」の実証分析—』. 日本経済新聞社.

Weimer, David. L. Vining, Aidan. R. (1989). *Policy Analysis: Concept and Practice*. Prentice Hall. New Jersey.